

### Democracia y administración pública en México

Uvalle Berrones, Ricardo

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Uvalle Berrones, R. (1999). Democracia y administración pública en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 44(175), 103-132. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.1999.175.49114>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

# Democracia y administración pública en México

**RICARDO UVALLE BERRONES**

## **Resumen**

El artículo analiza y explica las condiciones que prevalecen en México con base en el proceso de transición democrática y el comportamiento institucional de la administración pública. Ambos fenómenos definen un perfil de gestión pública que tiene como referente el régimen de las instituciones y las prácticas de poder que construyen los actores sociales. Destaca, también, la correlación que debe haber entre la democracia y el servicio público profesionalizado, entendidos como imperativos que coadyuvan a la gobernabilidad democrática del país, con base en la cosmovisión de un sistema político abierto, plural y competitivo.

## **Abstract**

On the basis of the democratic process and the institutional behavior of the Public Administration, the article analyses and explains Mexico's conditions. Both situations clarify a public management profile that is made by the social actors; the correlation between the democracy and the professional public service assist the democratic government of the country based on a political, plural, opened and competitive system.

---

## **Esbozo teórico**

**L**a vida contemporánea apunta la senda de la democracia y la vigencia de los valores que se sustentan en la realización de las capacidades individuales y de los grupos ciudadanos para que la vida pública sea vigorosa y creativa. Cuando el espacio de lo público es emprendedor, la democracia se fortalece, la acción ciudadana es intensa, los gobiernos están sometidos a pruebas mayores y la vida de los estados ensancha los valores políticos en favor de la convivencia social.

Sin expectativas democráticas, se cancela el gobierno de los ciudadanos y emergen las posturas que consideran a los seres humanos

---

como átomos, no como personas libres y maduras, capaces de organizar su propio itinerario por la senda de la realización individual y colectiva.

La democracia es pieza medular del paradigma de la vida pública moderna, puesto que, como sistema de vida, se orienta a reconocer tanto los pluralismos y como los actores sociales y políticos que posibilitan de manera continua la pervivencia de los opuestos. La democracia moderna tiene raíces de lucha, protesta y logros que se traducen en la vigencia de instituciones que dan sentido y perfil a la pugna por el poder. La democracia ha sido y continúa siendo la ruta azarosa que las sociedades comprometidas con la dignidad humana han escogido para realizarse como tales y como nación, Estado, gobierno.

La democracia es proyecto, plebiscito y proceso inacabado. Es proyecto porque define un sistema de vida fincado en la pluralidad creativa, la libertad, la justicia y el bienestar compartido. Es plebiscito porque los ciudadanos la ratifican cotidianamente con su voluntad, los esfuerzos y las aportaciones que permiten configurarla como la expresión civilizada de los opuestos. Es proceso inacabado porque su manifestación política es fuente de aprendizaje, misma que permite valorar aciertos y errores.

En la democracia las voces y los votos dan cuenta de elecciones y decisiones que constituyen una red de apoyos y oposiciones<sup>1</sup> que continuamente reflejan la correlación de la vida política. Dicha correlación es producto de negociaciones y acuerdos que se revisan tomando en cuenta la diversidad de lo social.

Los sistemas democráticos viven en la actualidad retos propios del fin de un milenio y el inicio de otro. Sus tiempos políticos se aceleran con la intensidad y velocidad de los procesos sociales. Hay en su contexto realidades cambiantes que exigen sapiencia y prag-

<sup>1</sup> "La oposición es un componente básico del funcionamiento de las democracias pluralistas. En la mayoría de los casos su existencia representa la cristalización de la diversidad social y desemboca en regímenes bipartidistas o multipartidistas. La oposición también mantiene una relación directa con la democracia porque busca la solución del conflicto, no la eliminación del adversario, sino mediante la identificación de intereses comunes, promueve la superioridad del diálogo sobre la confrontación, y sus funciones van mucho más allá de la mera expresión de la protesta o el descontento, pues su continua participación en los órganos de representación popular le aseguran una influencia sostenida sobre el proceso de toma de decisiones". Soledad Loaeza, "Oposición y democracia", *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, México, núm. 11, Instituto Federal Electoral, 1996, p. 10.

matismo para ser gobernadas con eficacia y democracia. La democracia no es tan sólo un capítulo electoral, sino una red de instituciones, valores, conductas y prácticas que tienen por objeto garantizar la convivencia civilizada, pacífica y justa de los seres humanos.

Los compromisos en favor de la vida democrática tienen que reconocerse tanto en opciones de cambio como en contextos restrictivos. En cuanto opción de cambio, la democracia es fruto de valores en favor de reconocer la importancia de dignidad ciudadana en la vida pública. Reconocimiento que implica la vigencia plena de libertades públicas y privadas para participar en el diseño de proyectos que tengan como referente una condición de vida mejor y deseable. Respecto a las restricciones, las democracias se enfrentan a problemas que son una amenaza a su vigencia, tales como las hambrunas, los regionalismos, los fundamentalismos, la exclusión social y la pobreza extrema.

La democracia, en este sentido, se enfrenta a opciones y riesgos que es importante considerar para situar la misión de las instituciones. La democracia institucionalizada es el paradigma más legítimo y ambicioso al que aspiran los gobiernos que tienen su origen en la legalidad y la legitimidad.

Institucionalizar la democracia es tarea compleja que implica articular voluntades, posturas, preferencias y acciones para preservar lo común de la vida en sociedad, la vida política del Estado y la unidad diferenciada de la vida social.

Institucionalizar la democracia significa que el grado de gobierno es amplio y que contribuye a que las energías individuales y colectivas sean aprovechadas. El grado de gobierno denota un conjunto de capacidades acreditadas para conseguir que la libertad y la justicia distributiva tengan como correlato mejores formas de convivencia y un sistema político que sea más equitativo en términos de oportunidades y desarrollo integral.

Institucionalizar la democracia implica tomar en cuenta la importancia de las transformaciones políticas y los tiempos que se tienen para traducir en políticas de gobierno lo que se formula como demandas y expectativas a cumplir. El mundo de la democracia enfrenta tiempos limitados, hay momentos de elección y fin de mandato.

De este modo, las fórmulas de la representación política están sujetas a la llegada de nuevos actores políticos, es decir, a los imperati-

---

vos de la renovación del poder. También la competencia política juega un papel central y los gobiernos que han ganado pueden exponerse, cuando los resultados no son favorables de acuerdo con la gestión pública, a que el voto de castigo permita el acceso al poder de otros grupos y proyectos de gobierno.

De acuerdo con Przeworski, la democracia es "la institucionalización de la incertidumbre".<sup>2</sup> Esto significa que la democracia tiene sus reglas propias para integrarse como un sistema de vida y tiene una dinámica intensa en la cual los actores políticos determinan los modos y las condiciones en que los tiempos políticos se configuran en procesos, políticas y toma de decisiones.

La institucionalización de la incertidumbre no es una desventaja. Es el acicate para que el ejercicio y la renovación del poder sea responsable. De este modo, los resultados que se consigan tienen público vigilante que exige rendición de cuentas, contrapesos en el poder y una postura firme para que la eficacia sea norma invariable en el desempeño de las instituciones públicas. En este sentido, la administración pública es la institución comprometida con la democracia y proporciona, a la vez, los medios que posibilitan que la tarea de gobernar sea continua, multifacética y regulada. En la administración pública, la democracia tiene un pilar clave para organizarse con sentido institucional, ya que es el canal de comunicación que permite al público ciudadano formularon demandas para que sean atendidas con criterios de gobierno.

La democracia es considerada como el gobierno de la incertidumbre, lo cual obliga a que los rendimientos de la acción de gobierno sean positivos y que los errores y las omisiones en que se incurre, sean fuente de aprendizaje para formular y reformular tanto la política como las políticas. En un gobierno de incertidumbre,<sup>3</sup> la evaluación de los resultados es condición clave para que los consensos

---

<sup>2</sup> A. Przeworski, *Democracy and the market*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 62-63.

<sup>3</sup> "El futuro es siempre una cambiante mezcla de necesidad, contingencia y azar...la certidumbre disminuye a medida que tratamos de ver más lejos, pero es incluso difícil predecir la primera parte del siglo XXI, ya que algunos factores clave están cambiando demasiado deprisa [...] A pesar de la incertidumbre, hay tendencias subyacentes que nos permiten, por lo menos, intentar conjeturas fundamentadas sobre evidentes situaciones difíciles y oportunidades, en el supuesto de que hagamos con muchas reservas y pensemos en el futuro en términos de discontinuidades, alineamientos y alternativas." Yezkel Dror, *La capacidad de gobernar*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 83-84.

no disminuyan por falta de previsión y aplicación de sistemas correctivos que mejoren la acción de las instituciones públicas. Un gobierno que no toma en cuenta las señales de la realidad categorizadas como males y problemas públicos, corre el riesgo de fracasar o bien de perder terreno ante las oposiciones.

En consecuencia, los indicadores de la acción de gobierno son instrumento fundamental para identificar la correlación de factores que concurren en los tiempos políticos. Si la democracia es a la vez limitación temporal para el ejercicio del poder, es importante que el tiempo para gobernar sea invertido con eficacia mediante la elaboración y la aplicación de las reformas que se necesitan para congregar gobernabilidad y estabilidad.

En su amplitud y complejidad, la tarea de gobernar exige que en los tiempos políticos de la democracia la eficacia sea una constante. Enfrentar la incertidumbre conlleva que las acciones de gobierno sean consistentes, flexibles y creativas. La incertidumbre se encara con inventiva y pone a prueba la institucionalidad de los sistemas políticos democráticos. El gobierno, por incertidumbre, utiliza los recursos, información, decisiones y acciones de la administración pública para encarar con mejor eficacia procesos sociales, prácticas políticas, participación ciudadana y demandas en competencia. De este modo, la administración pública tiene a su cargo los criterios de decisión, la toma de decisiones y los cursos de acción que permiten atender públicos diversos en correspondencia con los recursos disponibles y la capacidad de organización que tienen los grupos ciudadanos.

Por tanto, la agenda de los gobiernos es manifestación de cuál es la situación que tienen las fuerzas políticas y sociales para ganarse o no un lugar en la misma. Los compromisos en favor del crecimiento económico y la distribución de los beneficios, aunados a la gobernabilidad democrática, constituyen el binomio más exigente para que la eficacia gubernamental sea continua.

En este punto, las reformas institucionales ocupan un sitio importante para habilitar o rehabilitar las capacidades de gobierno, porque su objetivo, estrategias, tiempos y procesos, coadyuvan a que la acción de gobierno sea oportuna, eficaz y productiva.

Con las reformas institucionales se da respuesta, entre otros aspectos, a la necesidad de ampliar la representación política, forma-

---

lizar tipos de participación ciudadana, establecer nuevos canales de interlocución, revisar y modernizar la actividad de la administración pública, ajustar los sistemas de producción y distribución de beneficios y valorar con realismo costos, ventajas y beneficiarios.

Sin duda, las reformas institucionales, de acuerdo con la visión de la democracia, deben aplicarse de manera gradual. Los cambios en las instituciones tienen que efectuarse tomando en consideración los procesos estructurales y coyunturales, mismos que son interdependientes, negociables y consensados.

Las reformas transitan por arenas de poder que se integran por coaliciones, alianzas, intereses, actores y procesos de negociación. No son movimientos unilineales, sino multidimensionales, por lo cual la estructura del poder debe identificarse en los espacios verticales y horizontales de las instituciones y de éstas hacia la sociedad y los grupos organizados. Las reformas institucionales tienen como centro de gravedad a la administración pública, pues en la misma se formulan, aplican y evalúan, tomando en cuenta la relación interdependiente, amplia y compleja dada entre la sociedad y el gobierno. Por eso, la administración de la vida pública es al mismo tiempo el gobierno de la democracia con sus ventajas, incertidumbres, restricciones, recursos, reglas y formas de convivencia.

En la complejidad de la vida democrática emergen movimientos nuevos, autónomos y organizados. En esta lógica, los gobiernos se obligan a idear y aplicar fórmulas de atención y respuestas que armonicen con los ajustes de su propia agenda. En este sentido, las decisiones programadas ayudan a orientar y mejorar la acción gubernamental. Sin embargo, las decisiones no programadas se constituyen en otro recurso que debe aplicarse en condiciones donde prevalece la incertidumbre en cuanto constante que desafía continuamente a los gobiernos de la democracia entendidos también como gobiernos por contingencia.

## **La vida política en México: del movimiento de Independencia a la Revolución de 1910**

México es un país que tiene una vida política intensa y hunde sus raíces en su pasado indígena e hispanico. Ingresa en la moderniza-

ción no por decisión propia, sino cuando es incorporado al proyecto conquistador que encabeza la dinastía de los Borbones durante el siglo XVIII. Es, por tanto, una modernización impuesta que, sin embargo, se sintetiza en la construcción del poder estatal y en la detentación con éxito de los principales monopolios que, como el mercurio, el zinc, los naipes y el cobro de impuestos, son la demostración fehaciente de que los medios y las decisiones políticas tenían sustento y validez.

Con la modernización borbónica el poder se centraliza más, ya que con la creación del sistema de las intendencias, los beneficios se concentran hasta provocar que la desigualdad social, económica y política sea el fermento del estallido de la revolución de Independencia de 1810.

Tanto los grupos clericales partidarios de un orden político y económico justo, como los desposeídos y los mestizos, integran un movimiento insurgente de protesta contra el orden colonial español; sus banderas en favor de la soberanía, los derechos políticos, el mejoramiento de las condiciones de vida y el respeto a la dignidad humana, marcan el debilitamiento de las relaciones de dominación.

La lucha contra la monarquía española se da en varios frentes porque no fue fácil destruir sus bases e instituciones. La persistencia de exponentes del orden colonial logra resistir los *Sentimientos de la Nación* proclamados el 14 de septiembre de 1814 y la *Constitución de Apatzingán*, proyectos reivindicadores de José María Morelos y Pavón. Incluso, la promulgación en 1824 de la primera Constitución política es negociada entre las fuerzas federalistas y los representantes del antiguo régimen, reconociendo al catolicismo como religión oficial. También la consumación de la Independencia la lleva a cabo Agustín de Inturbide, exponente del sistema de privilegios colonial.

La proclama en favor del federalismo, aunque intensa, es derrotada cuando se imponen las fuerzas centralistas encabezadas por Antonio López de Santa Anna en 1836. Más tarde, en 1843, surge lo que el historiador Jesús Reyes Heróles denomina el *constitucionalismo oligárquico*, mismo que institucionaliza el *Supremo Poder Conservador*, con el fin de anular a los demás centros del gobierno y ejercer con plenitud su poderío.



---

La inestabilidad y los reacomodos del poder dan como resultado que las tendencias centralistas y federalistas se tensen como posturas de poder. A consecuencia del centralismo, Texas proclama su independencia el 2 de marzo de 1836 y posteriormente, el 2 de febrero de 1844, se desprende de la república mexicana, con lo que el territorio nacional pierde 2 000 000 de kilómeros cuadrados.

En 1855, las fuerzas liberales empiezan a recobrar iniciativa. Al promulgarse la Constitución de 1857, se avanza en la idea de crear un orden político secular y laico, el cual se sintetiza magistralmente con la expedición de las *Leyes de Reforma* en julio de 1859. En su contenido se puntualiza que la autoridad civil es suprema, que el Estado es soberano y autónomo ante la sociedad, delimitando lo que corresponde al César y lo que corresponde a Dios.

Con Benito Juárez,<sup>4</sup> México se forma como nación, sociedad civil y Estado nacional. Corresponde a Porfirio Díaz impulsar el desarrollo del país en términos de una economía moderna. Su periodo de gobierno es de 30 años y con la Revolución de 1910 llega a su fin la dictadura presidencial,<sup>5</sup> ya que junto al progreso económico se fermentan y reproducen la injusticia social, ocasionando que las clases medias, los pequeños empresarios, los campesinos, los obreros, los peones acasillados; en suma, los grupos marginados y expoliados se unan en favor de la causa revolucionaria que tiene como líder a Francisco I. Madero.

## La turbulencia política en México (1910-1916)

El tránsito de México hacia los senderos de la democracia ha implicado sangre, revoluciones, golpes de Estado, pérdida de la mitad del

<sup>4</sup> Para el análisis de este importante periodo de gobierno véase *La administración pública en la época de Juárez*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1974, pp. 21-199.

<sup>5</sup> "Convencido el general Díaz de que ante todo se hacía indispensable la tranquilidad del país para poder administrar y desarrollar su programa de gobierno, desde el momento en que se hizo cargo de la presidencia, fomentó una administración de caudillaje basada en la fuerza militar. Lo cierto es que, en muy poco tiempo, se logró una paz completa en toda la República. El general Díaz asumió todos los poderes. La organización federativa, que nuestra Constitución de 1857 estableció en sus artículos de índole política, no tuvo aplicación alguna. Emilio Portes Gil, *Historia vivida de la Revolución Mexicana*, México, Edición de Cultura y Ciencia Política, 1976, pp. 17-18.

territorio nacional y postergación del proyecto civilizado de modernización. Desde el México independiente, las ideas en pro de la libertad, la democracia, la justicia social, la igualdad social y política y la secularización del poder se han invocado para constituir una sociedad justa y un Estado democrático.

Este proceso se intensifica cuando la Revolución de 1910 se propone arribar a la modernización con bases democráticas y con justicia social. El camino no es fácil. Madero, otrora opositor del régimen de Porfirio Díaz, es asesinado en febrero de 1913 siendo presidente de la República. Igual suerte corre Francisco Pino Suárez, vicepresidente. El responsable de los asesinatos es el general Victoriano Huerta, quien de esa manera da un golpe de Estado y se erige presidente de la República del 20 de febrero de 1913 al 15 de julio de 1914.

A Huerta se le opone<sup>6</sup> Venustiano Carranza al detentar la investidura de primer jefe de del ejército constitucionalista del 26 de marzo de 1913 al 19 de agosto de 1914. Posteriormente, tiene a su cargo la investidura de jefe del ejército constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo del 20 de agosto de 1914 al 30 de abril de 1917. No obstante, del 5 de noviembre de 1914 al 26 de enero de 1916, la oposición al grupo político de Carranza se manifiesta cuando la administración convencionista instalada en la ciudad de Aguascalientes, se constituye en un poder paralelo en cuanto gobierno y administración pública.

La misma es presidida por Eulalio Gutiérrez del 5 de noviembre de 1914 al 16 de enero de 1915, por Roque González Garza del 16 de enero al 10 de junio de 1915 y por Francisco Lagos Cházaro del 10 de junio de 1915 al 26 de noviembre de 1916. Una vez derrotada dicha administración, las fuerzas carrancistas consiguen promulgar el 5 de febrero de 1917 la Constitución política que actualmente rige la vida del país. Es pues, Carranza, el primer presidente constitucionalista de México.

---

<sup>6</sup> "El primer acto de Huerta al hacerse cargo de la presidencia de la república, fue girar una circular a los gobernadores de los estados, dándoles a conocer su designación como presidente interino. De los gobernadores, el de Coahuila, don Venustiano Carranza, fue el primero en negarse a reconocer al gobierno de Huerta". *Ibid.*, p. 151.

---

---

Con Carranza da inicio el proceso que tiene por objeto racionalizar la autoridad. Después del orden constitucional se crea el orden administrativo, formalizado el 31 de diciembre de 1917 con la expedición de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Ambos son el punto de apoyo para organizar la vida del país con apego a la modernización. Las demandas sociales que la Revolución plantea, como el reparto agrario y la justicia laboral, forman parte de la agenda de los gobiernos constitucionalistas.

Los artículos de la Constitución de 1917 consagrados a la atención y satisfacción de las demandas sociales son el 3º, el 27, 28 y el 123. La obra de gobierno de Carranza enfrenta oposición, en particular de los caudillos con ascendencia popular, como Emiliano Zapata, que plantean al gobierno la necesidad de atender carencias sociales. Esto provoca que los reacomodos del poder lleguen a la eliminación física de los caudillos. Así, Zapata es asesinado en Chinameca, Morelos.

Carranza tiene la mayor oposición a su gobierno en el grupo encabezado por Álvaro Obregón, le cuesta la vida en Tlaxcalotongo, Puebla, el 20 de mayo de 1920. Antes de su muerte, el gobernador de Sonora, Adolfo de la Huerta, lanza el 31 de marzo de ese año el *Plan de Agua Prieta*, mismo que lo desconoce como presidente de la república y apoya a Obregón.

El rompimiento entre Carranza y Obregón sucede el 5 de mayo de 1920, pero su distanciamiento político se inicia en 1915. Obregón<sup>7</sup> es presidente de México del 1º de diciembre de 1920 al 30 de noviembre de 1924 y también enfrenta la oposición de su entonces secretario de Hacienda y Crédito Público, Adolfo de la Huerta, quien renuncia al cargo el 24 de septiembre de 1923. Cuando termina el periodo de Obregón, De la Huerta lucha por la presidencia, pero es derrotado por las fuerzas obregonistas, las cuales apoyan la candidatura de Plutarco Elías Calles, quien gobierna del 30 de noviembre de 1924 al 30 de noviembre de 1928. Otro caudillo que es asesinado por motivos políticos el 29 de julio de 1923, es Francisco Villa, quien tenía desacuerdos con Obregón.

<sup>7</sup> "Con el triunfo de Obregón se inicia la época de las grandes realizaciones revolucionarias. Se organiza y reglamenta el funcionamiento de las autoridades agrarias; se crea la Procuraduría de Pueblos y se toman disposiciones sobre aprovechamientos de tierras baldías y nacionales." *Ibid.*, p. 291.

Sin embargo, conviene destacar que los deseos reeleccionistas de Álvaro Obregón lo llevan nuevamente a la presidencia, para ello el 2 de octubre de 1927 asesina a Arnulfo R. Gómez y Francisco Serrano, pues se oponían a su reelección. Obregón triunfa de nueva cuenta en las elecciones presidenciales, pero el 18 de julio de 1928 es asesinado. Su muerte revela que la lucha por el poder se venía desarrollando trágicamente sin más límites que la violencia.

Muerto Obregón, el país empieza otra etapa de sacudimientos y reacomodos políticos. Emilio Portes Gil es designado presidente provisional para el periodo del 1º de diciembre de 1928 al 4 de febrero de 1930. El 4 de marzo de 1929 se funda el Partido Nacional Revolucionario, el cual permite que la lucha por el poder se encauce mediante reglas institucionales para asegurar la unidad, la disciplina y la transmisión ordenada del poder.

La creación de este partido se conoce como el inicio del régimen de las instituciones. Es un partido que nace desde el gobierno y constituye en la actualidad el sostén de la estructura y la organización del poder político corporativo. Al concluir el periodo de Portes Gil se llevan a cabo nuevas elecciones y Pascual Ortiz Rubio es el nuevo presidente de México; toma "posesión el 5 de febrero de 1930", pero renuncia<sup>8</sup> al cargo debido a presiones del grupo callista el 3 de septiembre de 1932.

La elección de Ortiz Rubio significa la derrota de los grupos obregonistas y del educador José Vasconcelos, quien lucha electoralmente hasta sucumbir ante la fuerza del gobierno y el partido oficial. Cuando renuncia Ortiz Rubio a la presidencia, lo sustituye Abelardo R. Rodríguez.

## **La construcción del sistema corporativo**

El sistema de poder en el México contemporáneo es fruto de condiciones sociales y políticas que exponen testimonios cruentos e

---

<sup>8</sup> "Cuando renuncié a la presidencia me preguntaban el porqué y tuve que decirles: por haber cometido dos errores capitales: haber aceptado la presidencia apoyado por el grupo de Calles y no haber destruido a ese grupo, empezando por su caudillo". Pascual Ortiz Rubio, *Memorias*, México, Centro de Estudios sobre la Cultura Nicolaita, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 1981, p. 145.

---

incruentos que concurren en la formación del poder político. Desde el siglo XIX, la cultura del poder ha oscilado entre posturas liberales y conservadoras, pasando por las centralistas y federalistas.

De 1910 a 1934 México vive etapas de turbulencia política que impiden asegurar la continuidad pacífica de la modernización. Pese a tener un orden constitucional y un orden administrativo, el país no acierta a tener un orden político estable. La fundación del Partido Nacional Revolucionario, en marzo de 1929, es el inicio de lo que puede y debe ser el orden político.

Esta situación se enlaza con los cambios que se inician a partir de que Lázaro Cárdenas es electo como presidente. En efecto, durante su periodo de gobierno, 1934-1940, se inician las reformas cuyo objetivo es construir el perfil de un sistema político consistente y estable. La obra de gobierno de Cárdenas es sin duda reformista. Para ello, tiene que liquidar la estructura de poder que el ex presidente Plutarco Elías Calles había construido y que en la historia política del país es conocida como el "maximato", es decir, el verdadero poder<sup>9</sup> del jefe máximo, el cual que se encontraba detrás el poder del presidente constitucional. Cárdenas<sup>10</sup> destruye dicho poder en junio de 1935 y a partir de entonces dignifica la presidencia de la república, a la cual erige en auténtica institución y la convierte en la pieza fundamental que correlaciona a los factores reales y formales de poder. La obra política de Cárdenas apunta por el lado del corporativismo, es decir, la organización central, sectorial y burocratizada del poder.

Durante su gestión se crean la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Nacional Campesina (CNC) y trans-

<sup>9</sup> "El periodo que corre de 1928 a 1935 presenció el intento de Plutarco Elías Calles de proponer un mecanismo político que tomara el lugar de aquel otro que venía insinuándose en la reelección del gran caudillo, Álvaro Obregón. Inmediatamente después del asesinato de éste se hizo patente que las alternativas políticas no podían incluir el juego democrático, y se confiaba nuevamente a la guerra fratricida, librada entre los generales presidenciables o la hegemonía caudillista, fincada en la autoridad suprema de una personalidad indiscutida." Tzvi Medin, *El minimato presidencial: historia política del maximato*, México, ERA, 1985, p. 162.

<sup>10</sup> "Cárdenas legó a México una fórmula política centrada en esa hegemonía política absoluta que parecería indispensable en la realidad sociopolítica mexicana, pero no se trató de la hegemonía personal e individual del caudillo, y él mismo no se perpetuó en el cargo presidencial. Cárdenas legó la hegemonía política presidencial, cuya autoridad surgía esencialmente del mismo cargo presidencial, y no de la personalidad o de las características personales del presidente en turno." *Ibid.*, p. 164.

forma el Partido Nacional Revolucionario en Partido de la Revolución Mexicana. En éste incorpora al ejército junto con la burocracia civil y da vigencia, el 5 diciembre de 1938, al Estatuto Jurídico de los Empleados al Servicio de los Poderes de la Unión. La organización de los grupos sociales mediante sectores políticos es la médula del corporativismo mexicano y el punto de partida para redefinir la alianza entre el Estado y los propios grupos sociales de acuerdo con la política de tutela y protección.

Ante los sectores empresariales, el gobierno cardenista no asume una postura antagónica, sino que los alienta y promueve como factor clave en las tareas de promoción y crecimiento económico. Lo que destaca con Cárdenas es la amplia autonomía que el Estado tiene ante los grupos sociales, misma que es producto de la política de masas y el cumplimiento de las demandas sociales.

Las acciones de gobierno que lleva a cabo se caracterizan por incrementar la presencia del Estado en la economía, creando las grandes empresas que cimentan la autonomía política y económica del país, como Petróleos Mexicanos (Pemex). Su gobierno define una política de masas que vigoriza la postura del Estado<sup>11</sup> ante los grupos sociales y, de acuerdo con la misma, consigue expropiar a las compañías extranjeras, y con fundamento en la razón de Estado, un recurso valioso, el petróleo. Vigoriza, además, la política social a la cual le confiere fines distributivos en gran escala.

Con Cárdenas, la Revolución de 1910 y la Constitución de 1917 cumplen las demandas sociales rezagadas en los rubros de educación, reforma agraria y la vigencia de una legislación obrera más justa. En su tiempo se construyen las bases del Estado de bienestar y se acrecenta el compromiso social del gobierno con la justicia y el bienestar compartidos.

Sin duda, es Cárdenas el constructor del sistema corporativo<sup>12</sup> mexicano. Sus sucesores lo han consolidado. En este punto, la adminis-

---

<sup>11</sup> "Sencillamente las contradicciones sociales podían y debían ser controladas por el Estado, de modo que, siendo el abanderado de las masas trabajadoras, el propio Estado adoptaba como tarea esencial la protección de los intereses de aquellas sin permitirles hacerse justicia por su propia mano." Arnaldo Córdova, *La política de masas del cardenismo*, México, ERA, 1973, p. 178.

<sup>12</sup> "En el México que surgió tras la institucionalización cardenista del sistema político posrevolucionario, el eje de todo el complejo corporativo de sindicatos, organizaciones patronales y campesinos, fue —y sigue siendo— la institución presidencial. En efecto, la pre-

---

tración pública ha desempeñado un papel clave. Sus diversas dependencias, organismos, empresas, fideicomisos y secretarías cumplen las demandas sectoriales. El perfil del Estado y la administración pública responden a la necesidad de impulsar el proceso de industrialización que surge en los años cuarenta. La fórmula política que permite y garantiza tanto la estabilidad como el progreso económico es el corporativismo. Durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho, los organismos empresariales como la Cámara Nacional de Comercio, la Cámara Nacional de Industriales y la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación son reconocidas como órganos de consulta del Estado, y de ese modo la estructura corporativa se afianza.

Con el presidente Miguel Alemán, la Revolución mexicana se "institucionaliza" al transformar el Partido de la Revolución Mexicana, en Partido Revolucionario Institucional (PRI).<sup>13</sup> Se afianza de este modo el compromiso de procurar los cambios que el país necesita vía las instituciones y con ello el corporativismo es ratificado como la opción legal y legítima para articular al gobierno con la sociedad civil.

Para acrecentar la relación de la burocracia civil con el Estado, de acuerdo con los valores y prácticas del corporativismo, en el gobierno de Adolfo López Mateos es promulgada, el 28 de diciembre de 1963, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 constitucional. Con posterioridad se crean otros organismos corporativos como la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, el Congreso del Trabajo y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

En el sistema corporativo se formulan y aplican las políticas de gobierno, respondiendo, en ocasiones, a los acuerdos corporativos

---

sidencia es la fuente principal de las iniciativas macropolíticas que afectan los intereses de las organizaciones corporativas. Y a su vez, la política hacia las corporaciones determina el pulso de la política nacional, pese al hecho de que el grueso de los mexicanos no se encuentra encuadrado en ningún tipo de organización corporativa o partidista." Lorenzo Meyer, *La segunda muerte de la Revolución mexicana*, México, Cal y Arena, 1992, p. 108.

<sup>13</sup> Bajo la presidencia de Alemán, el partido oficial se volvió a reestructurar. Desaparecieron entonces los últimos lemas radicales, legado del cardenismo, y se creó la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), que sería la encargada de aglutinar a ese heterogéneo y cada vez más importante "sector popular del partido oficial, ahora llamado, significativamente, Partido Revolucionario Institucional". *Ibid.*, p. 33.

que auspician a las relaciones clientelares. La representación sectorial ha sido la fórmula seguida para que las decisiones administrativas y de gobierno se traduzcan en beneficios localizados, regionales y gremiales.

La atención al campo, los aumentos salariales y el resto de las demandas gremiales se han canalizado a los organismos administrativos responsables de su atención. Esto ha conducido al establecimiento de una pirámide del poder que tiene como base la representación de intereses corporativos, esto es, intereses que son de clase, grupo o corporación de los núcleos que constituyen los factores de la producción.

La política monetaria, la fiscal y la crediticia son negociadas con la representación cupular de la iniciativa privada. Del mismo modo, la política salarial es abordada tomando en cuenta las ramas de la producción, la importancia de los sindicatos, su protagonismo en términos de presión y las tácticas que se emplean para efectuar las negociaciones.

Organismos como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Banco Nacional de Crédito Rural y el Banco Obrero, entre otros, son prueba de cómo el gobierno, a través de la administración pública, atiende, decide y crea las instituciones que son indispensables para la conducción política del país. Concurren en este proceso la opinión de los líderes empresariales, de los obreros, y el gobierno se encarga de asegurar que el sistema corporativo sea acrecentado como medio de representación, interlocución y negociación.

Otra forma de relacionar la administración pública con el sistema corporativo es mediante la designación de algunos funcionarios públicos que responden a propuestas gremiales y sectoriales. Así, tanto los representantes empresariales como de los trabajadores, han ocupado posiciones en cargos de dirección gubernamental y administrativa.

Se conjuga así la profesionalización con la experiencia amplia que se deriva de las tareas de representación corporativa para identificar a la función pública por su sentido pragmático y politizado. Los niveles de secretario y subsecretario de Estado, así como algunas oficialías mayores han sido ocupados en diversos periodos



---

sexenales por representantes que provienen del sistema corporativista. Por otra parte, la dirección de algunos organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal también son lugar para dar cabida a funcionarios que provienen de la representación que sustenta el corporativismo. Con el reforzamiento de la cultura centralizada y el corporativismo político, la administración pública ha perdido su papel de imparcialidad como entidad de gobierno y es orientada a posturas en las cuales prevalece la politización de los asuntos públicos.

Por tanto, la administración pública se constituye en un corredor de la política y en centro básico para integrar<sup>14</sup> cuotas de poder que permiten organizarse como alianzas, coaliciones y sitios burocráticos. De este modo, las políticas de gobierno<sup>15</sup> son expresión de intereses armonizados que responden a demandas específicas, a problemas sectoriales y a planteamientos focalizados a los cuales se da tratamiento burocratizado.<sup>16</sup> Si los mismos carecen de representación en los centros de decisión y aplicación, no es factible que sean tomados en cuenta a la hora de formular políticas de alcance general.

Otro elemento a destacar es el vínculo del PRI y la administración pública. La relación entre ambos organismos es muy estrecha. Incluso cuando se ajustan posiciones en la estructura del poder, es frecuente que miembros del gabinete presidencial, es decir, secretarios de Estado, ocupen la presidencia de dicho instituto político o bien,

<sup>14</sup> "La administración pública y su burocracia aparecen en la escena de la negociación, porque parte de la acción estatal exigía, para su puesta en marcha, más prontitud en la toma de decisiones de la que podría esperarse del poder legislativo. Fue entonces cuando el poder ejecutivo empezó a transformarse en el cuerpo privilegiado de la negociación política y de la decisión administrativa." María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México*, El Colegio de México/Instituto Nacional de Administración Pública, 1991, p. 20.

<sup>15</sup> "El gobierno ha protagonizado y controlado el ámbito de la vida pública. Hasta en las políticas exclusivamente técnicas, la decisión estuvo en manos de una élite bastante autónoma que consultó discrecionalmente a los interesados o a los afectados, pero descartó de manera sistemática la participación resolutoria de los ciudadanos y grupos independientes en la definición y tratamiento de sus problemas." Luis F. Aguilar Villanueva, "Gestión gubernamental y reforma del Estado", en *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992, p. 132.

<sup>16</sup> "Asimismo fue preferida la gestión directa de las políticas por razones de superior control y también mayor visibilidad de la acción gubernamental en busca de consenso y apoyo. Este énfasis en la gestión gubernamental directa de las políticas llevó a la burocratización de los programas y dejó de lado otras formas de administración pública basadas en la cooperación entre comunidad y gobierno." *Ibid.*, p. 132.

que del mismo se nombre a funcionarios partidistas para que ejerzan la función pública.

En México, la administración pública es partidista, politizada y la función de gobierno se efectúa sin tomar como referente los intereses públicos, sino los partidistas. Lo público de la administración pública es diluido cuando lo gremial, lo sectorial y lo corporativo se definen como políticas de interés común, cuando en realidad reivindican valores políticos que favorecen la política de agregación de los intereses corporativos.

### **Crisis del corporativismo y administración pública**

La eficacia del corporativismo empieza a tocar límites cuando la disidencia en sus organismos rebasa su ámbito de expresión. Es el caso del movimiento ferrocarrilero de 1959, mismo que plantea al gobierno más democracia y reivindicación de las condiciones salariales. También el movimiento magisterial reclama equidad y democracia para tener una auténtica representación gremial. Estos movimientos tienen como respuesta la violencia y el encarcelamiento de sus líderes. Durante los años sesenta, el movimiento de los médicos recoge la bandera de la democratización y aspira a tener mejores condiciones de vida. Dicho movimiento es considerado contrario al interés nacional y se utiliza la violencia instrumental del gobierno para contenerlo. El rostro del autoritarismo se manifiesta con intensidad y los líderes respectivos también son confinados a los sistemas carcelarios. La respuesta dada por el gobierno a las demandas en favor de la democracia son silenciadas con la mano dura. No hay duda: la estructura corporativa no permite la expresión democrática de los intereses en pugna y de los problemas gremiales.

La parte más crítica del corporativismo es el movimiento estudiantil de 1968. Inscrito en las protestas mundiales de la época, en México sacude los cimientos del poder, revela que los márgenes de participación y representación son estrechos, pone de manifiesto que la movilidad social es rígida y testimonia que en el país perviven estructuras injustas que concentran beneficios y privilegios. Además, los rendimientos de la acción gubernamental no son positivos

---

y en 1965 se integra la Comisión de Administración Pública, que tiene por objeto promover su reforma para mejorar sus acciones en favor de las libertades, la justicia y la democracia.

Desde esta perspectiva, el movimiento estudiantil es símbolo de las banderas en favor de la democracia, la justicia y el goce real de las libertades públicas. El gobierno decide acabar con él de manera violenta y el 2 de octubre de 1968 el país se cubre de luto. El descrédito se vierte sobre el gobierno al quebrantarse los pilares de la legitimidad. Por otra parte, su actividad organizada y continua, que es la administración pública, pierde sentido de oportunidad y eficacia ante los problemas sociales, pues sus movimientos centralizados, politizados y burocratizados no alcanzan a paliar los conflictos políticos ni a garantizar mejores índices de bienestar social.

El movimiento estudiantil fue un conjunto de propuestas, energías y opciones que deseaban cambios democráticos y es el tiempo en que las correas del sistema corporativo son puestas en duda, ya que se demuestra que en el país había grupos sin representación política o gremial y que la única opción que éstas tienen para manifestarse es organizando la disidencia no como enemigos, sino como adversarios políticos.

Durante los años setenta las demandas por la democratización del poder aumentan. Se reconoce desde el gobierno que las estructuras deben ser permeables, y con el lema en favor de la "apertura democrática" postulado durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, inician los procesos de reforma en el aspecto político y administrativo. Se expide al efecto una nueva ley electoral que autoriza a los partidos políticos el acceso a la radio y la televisión. Se formaliza, a la vez, la necesidad de racionalizar y mejorar la acción de gobierno, elaborando y aplicando el programa Bases para el Programa de Reforma Administrativa 1971-1976. Con él, se alientan las tareas relacionadas con el impulso a la descentralización, la desconcentración administrativas y la planeación económica regional. Se reconoce que la administración pública tiene insuficiencias y deficiencias que es necesario eliminar para que sea agente de cambio. Se decide que los órganos rectores de la reforma administrativa sean la Dirección de Estudios Administrativos, las Comisiones Internas de Administración, las Comisiones de Programación y la Unidades de Organización y Métodos.

Durante el gobierno del presidente José López Portillo continúa el auge reformista del gobierno. Da inicio un proceso en favor de las reformas política y administrativa. Un mérito de la reforma política es que reconoce e incorpora a la estructura del poder a los grupos disidentes denominados de "izquierda". La institucionalización de los contrarios coadyuva a permear estructuras y a vigorizar la vida parlamentaria del país, ya que la Cámara de Diputados es el recinto en el cual la pluralidad se reconoce y la representación política se multiplica.

Con la expedición en 1979 de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales la contienda político-electoral es reconocida de manera legal y legítima. De este modo, la lucha de los opuestos se da en un ámbito de mayor civilidad y tolerancia. Dada la necesidad de que el gobierno sea más eficaz, se alienta un Programa de Reforma Administrativa<sup>17</sup> encaminado a modernizar rendimientos y resultados.

Destaca en este sentido, el impulso a las tareas de coordinación fiscal, de coordinación sectorial, así como la delegación y la deconcentración administrativas. De igual manera las de planeación, programación, control y evaluación se sintetizan en la formulación y vigencia del Plan Global de Desarrollo y los correspondientes planes sectoriales, así como en la necesidad de reagrupar con propósitos funcionales los organismos económicos (empresas públicas) del Estado con su respectiva cabeza de sector, localizada en el nivel de la administración pública centralizada, con objeto de rehabilitar la vida administrativa<sup>18</sup> del Estado en favor de la sociedad civil.

<sup>17</sup> "No es tarea fácil realizar la reforma administrativa: combatir viejas inercias y prácticas estereotipadas; desterrar fórmulas no por repetidas válidas; luchar contra el feudalismo administrativo, coordinar lo que debe ser complementario y no antagónico; hallar líneas de coincidencia de todo el vasto mundo que forma la administración pública en nuestro país." Jesús Reyes Heróles, "Tesis político-administrativas vertidas durante la Tercera Reunión de Gabinete sobre reforma administrativa", en *Las reformas política y administrativa en México*, núms. 5-6, Asociación Latinoamericana de Administración Pública, 1977, p. 42.

<sup>18</sup> "Rescatar los fines de la administración, ubicar en los fines de la administración al ser humano en su doble dimensión individual y social, significa que la política se realice. De esta manera, darle eficiencia a la administración es rescatar la política. Se trata en consecuencia, con esta reforma administrativa, de vincular la política con adecuadas políticas [...] La reforma administrativa es un trabajo de Sísifo: nunca concluye porque nunca concluye el hacer y la responsabilidad humana y menos en el acto de gobierno". "Algunos conceptos expuestos por el presidente de la República José López Portillo en la Tercera Reunión de Gabinete sobre Reforma Administrativa", *op. cit.*, p. 50.

---

Sin embargo, la nacionalización de la banca, el 1º de septiembre de 1982, revela que las decisiones cupulares reciben como respuesta cuestionamientos, movilizaciones y formas de protesta. Grupos de la sociedad civil como los banqueros y los partidarios de la economía de mercado, irrumpen con protestas ante ese hecho y otras voces se alzan para demandar la democratización del poder y de sus beneficios. La inconformidad pública aumenta y los grupos sociales no desean más protagonismo estatal sino reconocimiento a sus organizaciones ciudadanas como fuente de representación y acción organizada. Claro está, la nacionalización de la banca se da en un contexto en el que, por razón de Estado, hay que proteger los intereses primordiales del país y, por tal motivo, poner a la sociedad a salvo del exceso de los individualismos.

Los ochenta son años en los cuales la sociedad civil se manifiesta para demandar menos Estado y más vida ciudadana. El estatismo mexicano empieza a sucumbir en cuanto costos y resultados. Es cuestionado debido a que no consigue con eficiencia y equidad que el bienestar social no sea oneroso e improductivo.

Problemas como el déficit fiscal, el endeudamiento externo y la politización del gasto público convergen en la espiral de inflación, devaluación y decrecimiento. Junto a estos problemas, la administración pública pierde credibilidad como sistema acreditado de capacidades y es considerada una carga perniciosa que gravita sobre la vida productiva de la sociedad, limitando la iniciativa de los particulares y de las organizaciones civiles y ciudadanas.

Los gobiernos de Echeverría y López Portillo intentan salvar de crisis mayores al sistema político mexicano. Sus reformas no pretenden reemplazar el sistema corporativo sino conservarlo con mayor flexibilidad. Se orientan en favor de la estructura centralizada del Estado de bienestar, contribuyendo a su oxigenación política y administrativa. Sin embargo, los límites del estatismo y el corporativismo llegan a la fase de los rendimientos decrecientes y con ello una etapa de realizaciones gubernamentales.

## Reajuste económico, crisis política y administración pública

A partir de 1983, la vida económica y política de México ingresa en una fase de revisión<sup>19</sup> en cuanto propósitos y acciones. Las prácticas del estatismo empiezan a diluirse. El Estado y la administración pública no son ya considerados como medios positivos del quehacer social y público, sino fuente de males que dañan a la economía y que paralizan a los agentes del mercado. Se concluye que un costo pernicioso del estatismo es haber mantenido durante largo tiempo un gasto público que no tenía financiamiento sano.

Con mira telescópica se identifica que los males económicos y financieros del país se localizan en el sector de las empresas y organismos públicos, el estímulo a la demanda agregada, el aliento al consumo, el aumento frecuente de salarios, el exceso de regulaciones, el uso patrimonial de los recursos públicos y la falta de claridad en cuanto a la actividad económica<sup>20</sup> que el Estado desarrolla.

En el gobierno del presidente Miguel de la Madrid se reconoce a nivel constitucional la rectoría económica del Estado, el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y la definición de las áreas económicas como estratégicas y prioritarias. Se impulsa la reforma municipal para reconocer que los municipios sean más autónomos como gobiernos locales. Se formalizan además los programas de modernización y simplificación administrativa para depurar y reestructurar a la administración pública. Dan inicio los programas de liquidación, fusión y transferencia de los organismos y empresas del Estado. Sin embargo, el paquete amplio y polémico es el de las políticas de privatización. Cuando De la

---

<sup>19</sup> "La administración recién inaugurada de De la Madrid adoptó un plan de estabilización económica ortodoxo que limitó gravemente los aumentos de salarios, recortó el gasto gubernamental y redujo o eliminó una amplia gama de subsidios del gobierno al consumo." María Lorena Cook, "Las dimensiones políticas del ajuste estructural: actores, tiempos y coaliciones", en *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, México, Cal y Arena, 1996, p. 56.

<sup>20</sup> "La profundidad y duración de la crisis económica obligaron a los funcionarios gubernamentales a analizar nuevamente el papel del sector público y la estrategia de desarrollo económico en el país. Durante 1985 y 1987 los creadores de la política económica liberaron el comercio y el régimen de política industrial en México, privatizaron aceleradamente las empresas propiedad del Estado, y desregularon agresivamente los flujos de inversión extranjera y las actividades económicas nacionales." *Ibid.*, p. 57.

---

Madrid asume el poder presidencial, se estima que había 1 150 organismos y empresas del Estado, cantidad que se consideraba elevada. Había que replantear la actividad económica del Estado mexicano, procurando orientarlo por la senda de las políticas del mercado. La privatización acelerada se inicia a partir de 1985 y concluye la primera etapa en noviembre de 1988. Con la privatización, la administración pública pierde reconocimiento como medio de un quehacer estatal fecundo y productivo. Es considerada causa de la desconfianza que se tenía en el gobierno y éste, para restituir la confianza, emprende la aplicación de políticas de ajuste que pronto se resienten en la sociedad.

Con la doctrina del realismo económico se aumentan periódicamente el precio de los bienes y servicios del Estado, se liberan los precios de las mercancías, se “amarran” salarios, el empleo disminuye y el número de pobres aumenta. Se calcula que a finales de 1988 había en el país 20 000 000 de pobres. Las políticas estatistas dejan de aplicarse y se confía en que la inversión privada llene los huecos que éstas dejan. No ocurre así porque los inversionistas deciden por lo general confiar en los rendimientos que alientan las políticas financiera y monetaria; resulta más atractivo esperar las ventajas que traen consigo las tasas de interés. Así, la inversión productiva no se alienta, pero sí la que se deriva del juego de la bolsa de valores y de las ventajas que ofrecen las casas de Bolsa.

En materia política, la gestión gubernamental de Miguel de la Madrid es evaluada como insatisfactoria. Los costos del ajuste económico, las prácticas de un corporativismo en decadencia, la falta de respuesta a los planteamientos democráticos y la insatisfacción por los resultados electorales en algunos estados de la república, generan un ambiente no propicio para refrendar lealtades y legitimidad en favor del gobierno y el PRI.

El deterioro en las condiciones sociales e individuales de vida es caldo de cultivo para provocar disidencias. Lo relevante es que las disidencias nacen y se multiplican en el seno del partido oficial hasta que en 1987 ocurre un cisma sin precedente. Militantes reconocidos por su trayectoria priista encabezan lo que se denomina la “Corriente Democrática”.

Su protesta se encamina a demandar mayor democratización en el interior del PRI, lo cual significa que éste forma parte de un sistema

cerrado y no democrático de poder. La falta de democracia provoca reacciones que culminan en la salida de ese instituto político de figuras que hoy día ejercen un liderazgo significativo en el Partido de la Revolución Democrática (PRD): Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo.

Estas personalidades fundan en 1988 el Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, el cual postula a Cárdenas como su candidato a la presidencia. El candidato del partido oficial es Carlos Salinas de Gortari. En las elecciones del 6 de julio de ese año los resultados generan duda en cuanto se declara triunfador a Salinas de Gortari. Sin embargo, dicho resultado tiene más fondo, a saber: es un *referendum* no satisfactorio para la gestión de De la Madrid ni para el continuador de su proyecto de ajuste estructural, Salinas, quien se desempeñó en su gabinete como secretario de Programación y Presupuesto.

La elecciones de 1988 pueden considerarse un tipo de insurgencia ciudadana, ya que las demandas en favor de la democratización del poder no tienen respuesta eficaz y los procesos de ajuste habían sido impactantes, sin lograr mejoría significativa en las condiciones de vida.

Desde De la Madrid, el corporativismo se encuentra herido de muerte. No tuvo la fuerza para atenuar el impacto de las políticas de ajuste, los sectores que lo integran son adheridos al formato de los planes de ajuste acordados con sus cúpulas y desde diciembre de 1987 a la fecha se renuevan con periodicidad.

Cuando Salinas de Gortari asume la presidencia en diciembre de 1988 la situación del país es difícil. El sistema político mexicano es considerado autoritario, cerrado e inflexible. Autoritario porque no alienta ni estimula la pluralidad, sino que se ejercen prácticas que limitan el propio pluralismo. Cerrado porque la rendición de cuentas públicas no es una norma que propicie confianza en el destino y aplicación de los recursos públicos y porque los procesos del poder no dan cabida a la participación y representación de otros grupos de la sociedad civil. Tienen trato preferencial los que responden a los intereses del corporativismo. Inflexible porque sus estructuras conservadoras bloquean el alcance de las reformas, lo cual impide que la democratización del poder tenga un lugar importante en la agenda del gobierno.



---

En su discurso de toma de posesión, Salinas de Gortari ofrece revisar<sup>21</sup> y modificar la institucionalidad de la vida política. En su gobierno tiene prioridad la reforma económica, misma que impulsa con intensidad. El ajuste macroeconómico, la política de privatización, la firma del Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos, la renegociación de la deuda externa, la disminución del tamaño administrativo del Estado, las reformas al artículo 27 de la Constitución para dar certidumbre a la inversión privada, la modificación de las formas de propiedad y la reprivatización de la banca, son algunos puntos centrales de la gestión gubernamental que lleva a cabo.

Las políticas de mercado son el centro de su gestión y para afianzarlas se disminuye la actividad de la administración pública en los rubros productivos y de servicios. De este modo, la administración pública no es considerada ventaja pública, sino organismo sobredilatado que debe “adelgazarse” para romper con su improductividad e ineficiencias.

Se crean durante la gestión salinista organismos puntuales para responder a demandas de la sociedad civil. Una de ellas se relaciona con la arbitrariedad ejercida en contra de los derechos humanos. Se instituye pues, la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En materia electoral se crea el Instituto Federal Electoral y, en 1994, se le incorpora la figura de la “ciudadanización”, es decir, la participación de consejeros ciudadanos en la gestión de los asuntos electorales. En materia social se formaliza el Programa Nacional de Solidaridad y se erige la Secretaría de Desarrollo Social.

Sin embargo, las condiciones del país dan un giro significativo el 1º de enero de 1994. La irrupción en la vida nacional del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) modifica los escenarios para el gobierno. Lo que se consideraba exterminado en los años setenta, los movimientos guerrilleros, repunta y orilla al Estado mexicano a evaluar sus acciones. La obra de gobierno es cuestionada en todos

<sup>21</sup> “Aunque Salinas rompió el círculo vicioso y no heredó una economía al borde de la crisis, recibió legados tal vez más peligrosos: un partido desmoralizado y dividido, un movimiento de oposición floreciente, y una institución presidencial manchada de acusaciones de ilegitimidad. La máquina corporativista del partido —la cual había garantizado la estabilidad durante 40 años— resultó incapaz de producir los votos que le darían legitimidad al sistema político. ‘Denise Dresser’, Muerte, modernización o metamorfosis del PRI: neoliberalismo y reforma partidaria en México”, *ibid.*, p. 228.

sus ángulos y lo que parece un asunto local, adquiere dimensión nacional e internacional.

Por otra parte, dos sucesos sacuden la vida nacional: los asesinatos de Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI a la presidencia de la república, y de José Francisco Ruiz Massieu, secretario general del mismo partido. Estos acontecimientos se inscriben en el agotamiento de un sistema político que vive momentos de deterioro, descrédito y desajustes.

Cuando la disputa por el poder trae consigo la eliminación física de algunos miembros de la clase política, significa que las instituciones no son eficaces para absorber los reagrupamientos. Es el colofón de que el corporativismo no es funcional para un país que tiene nuevos actores políticos, demandas no cumplidas de democratización, grupos ciudadanos que participan en el debate de los grandes problemas nacionales y una sociedad que, con sus organizaciones, se moviliza con intensidad horizontal para participar en los asuntos públicos.

En agosto de 1994 se realizan las elecciones para presidente de la República en las que resulta triunfador Ernesto Zedillo Ponce de León. Su triunfo es inobjetable dada la incertidumbre que generó el EZLN, el voto ciudadano opta por la seguridad y ventajas del orden político vigente. Sin embargo, el triunfo electoral no borra las inquietudes y demandas de reformar y transformar el sistema político para que la modernización de las instituciones sea el correlato de un buen gobierno.

## **Transición y democracia política**

De acuerdo con la terminología de Juan Linz, México tiene un sistema político autoritario. Sus procesos de conducción son verticales, burocráticos y antidemocráticos. La democracia como sistema de reglas de gobierno, modo de vida, cultura pública aceptada, competencia reconocida, alternancia legitimada y rendición de cuentas a la opinión pública, es el paradigma deseable para alcanzar.

Un sistema político con pesos, contrapesos y rendición de cuentas tiene los elementos claves para el ejercicio del poder democrático. Un sistema político que genera reglas de certidumbre, favorece

---

que los actores del poder sean buenos jugadores para alternar distintas posiciones que tienen su raíz en la participación y representación políticas. Un sistema político moderno garantiza que los derechos políticos, las libertades públicas y los derechos de propiedad se ejerzan con legalidad y legitimidad.

Como bien dice Robert Dahl, "el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos".<sup>22</sup>

México vive procesos de transición política que apuntan hacia una mayor democratización de la vida nacional. Vive la conjugación de fuerzas, intereses, organizaciones y proyectos que luchan unos en favor del cambio democrático y otros en favor del *establishment*.

El orden político actual es conservador, rígido y vertical, pero hay en su interior energías que luchan para romper los diques, las estructuras y los procesos del corporativismo. La transición que México vive no es reciente. Tiene su punto de origen a finales de los años sesenta y en los noventa sus signos son cada vez más intensos. Categorías como ciudadanización, democracia, democratización, participación, sociedad civil, mercado político, rendir cuentas son parte modular del debate público de las propuestas ciudadanas.

Esto significa que las reformas al sistema político tienen que culminar en la existencia de un gobierno abierto, es decir, de un gobierno que no excluye y reconoce al debate público y a la capacidad de representación política como requisitos fundamentales para la democracia, y que en los sistemas de gestión pública los ciudadanos participen en términos de corresponsabilidad.

En la transición<sup>23</sup> que el país vive se han institucionalizado procesos de liberación<sup>24</sup> política, pero no de equidad y democratiza-

<sup>22</sup> Robert Dahl, *La poliarquía*, Madrid, Tecnos, 1989, p. 13.

<sup>23</sup> "En una transición, esto es, en un proceso general de dismantelamiento del autoritarismo y de creación de un régimen democrático, la liberación y la democratización pueden aparecer como procesos secuenciales e incluso paralelos." Soledad Loaeza, "Liberalización política e incertidumbre en México", en *Las dimensiones políticas...*, *op. cit.*, p. 174.

<sup>24</sup> "Liberar un sistema autoritario supone cambios de largo alcance. Por ejemplo, los que se derivan de la disolución de los mecanismos de control de la participación y de la consecuente pluralización [...] Una característica definitiva de las liberaciones es que la élite del poder conserva el control sobre el proceso de cambio, de manera que, aun cuando éste pueda ser respuesta a demandas desde abajo, también es un proyecto orientado desde arriba." *Ibid.*, pp. 174-175.

ción.<sup>25</sup> El conservadurismo político prevalece y las fuerzas del cambio democrático recorren caminos cuesta arriba. No obstante, la atmósfera política es de mayor apertura y las libertades públicas se ejercen de manera amplia.

## Democracia y profesionalización del servicio público

El tránsito de un régimen autoritario<sup>26</sup> a uno democrático es una transformación de gran envergadura. Implica que el régimen de las instituciones se modernice y democratice. Siguiendo la idea de Linz, México vive una transición orientada a establecer un régimen democrático, lo cual significa que el autoritarismo debe diluirse.

El régimen democrático se caracteriza entre otros aspectos por la alternancia en el poder. Este proceso tiene en México avances claros en el renglón de las diputaciones, algunas gubernaturas y las presidencias municipales. Si la transición continúa con sus ritmos y tiempos, es importante que la función pública también sea revisada en términos de eficacia y seguridad. La alternancia en el poder obliga a que la función pública asegure su continuidad e institucionalidad. Cuando la alternancia se traduce en remociones sin límites, se pierden capacidades, experiencias y avances. Pareciera que hay que empezar de nuevo. Debe, por tanto, establecerse un sistema de reglas que asegure, a pesar de los cambios políticos, la atención y ejecución ordinaria de los asuntos de gobierno y las cuestiones de Estado.

La función pública en un sistema de reglas democráticas debe protegerse de lucha por el poder y fungir como un estabilizador que garantice, al término de las contiendas electorales, que la función de gobierno se desarrolle sin interrupciones u oscilaciones

---

<sup>25</sup> "La democratización, en cambio, es un proceso cuyas reglas parecen más claras, porque se refiere a un arreglo institucional definido, cuyos mecanismos y actores están bien identificadas en el reconocimiento de derechos y obligaciones". *Ibid.*

<sup>26</sup> "En un sistema autoritario [...] una de las situaciones que las autoridades tratan siempre de evitar, es que los ciudadanos se movilicen por sí mismos con fines políticos. Para la estabilidad autoritaria, toda movilización representa un desafío y un peligro. La movilización desde abajo demuestra y alienta la capacidad de organización independiente de sectores sociales y plantea demandas que no han sido previamente discutidas y aceptadas por los gobernantes." Lorenzo Meyer, *Liberalismo autoritario*, México, Océano, 1995, p. 254.

---

---

pronunciadas. Los costos de politizar la función pública son altos. Se pierde así el contenido público del gobierno y la institucionalidad de la administración pública. No hay duda que la administración pública tiene a su cargo tareas políticas, pero no significa que sean tareas partidistas.

Las tareas políticas de la administración pública se relacionan con la seguridad del Estado, la civilidad ciudadana, la vigencia de la soberanía, el bienestar de la sociedad, la integración de la agenda de gobierno, la ampliación e institucionalidad de la participación y representación políticas y la distribución equitativa de los bienes y la riqueza social. Las tareas políticas de la administración pública se cumplen en el universo amplio y complejo de lo que es y significa la vida pública. Y la vida pública es la razón de ser de la administración pública para que se constituya en el gobierno de la comunidad, esto es, en el gobierno del bienestar, la calidad de vida y el desarrollo integral de los grupos e individuos.

Por lo anterior, es importante que en México se institucionalice la vigencia del Sistema profesionalizado<sup>27</sup> de la Función Pública como medio que permitirá conseguir lo siguiente: 1) la imparcialidad de la función pública; 2) la despolitización de las tareas del gobierno, es decir, que no sean partidistas; 3) que el ingreso, permanencia y promoción a la función pública sea con base en méritos demostrados; 4) asegurar la continuidad de las tareas del gobierno; 5) formalizar la carrera administrativa para asegurar la lealtad institucional en favor del interés público; 6) propiciar que la rendición de cuentas públicas sea norma invariable del ejercicio democrático del poder.

La profesionalización de la función pública puede definirse como el conjunto de reglas institucionales que orientan el reclutamiento, la selección, la promoción, el desarrollo y la permanencia del personal comprometido con las tareas del gobierno y la administración

<sup>27</sup> "La profesionalización del servicio público permitirá dar continuidad a muchos programas de trabajo. Es necesario avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal y que no interrumpirá el funcionamiento administrativo. De igual modo, un servicio de carrera debe facilitar la capacitación indispensable para el mejor desarrollo de cada función, la adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos, y el desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad que contribuya a un mejor servicio para la sociedad". *Plan Nacional de Desarrollo*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, p. 64.

pública. La profesionalización se enlaza con una mejor y nutrida vida pública, puesto que las reglas de su convocatoria permitirían ampliar la equidad en favor de los interesados por ingresar en la función pública. La profesionalización es condición para democratizar la vida política y contribuye a que la función de gobierno sea más eficaz en cuanto que evita la práctica de los sistemas de botín y de prebenda, al dar cabida a la competencia y a las capacidades abiertas. De acuerdo con la visión democrática de la vida política, es necesario que la profesionalización<sup>28</sup> del servicio público tenga como sustento una *gestión pública*<sup>29</sup> inteligente, eficaz y creativa. El gobierno de la democracia exige resultados que transformen positivamente las condiciones de vida. Exige que la definición de indicadores<sup>30</sup> que permitan evaluar la eficacia o no de la administración pública.

Por eso, la gestión pública entendida como un sistema de gobierno aplicado y de una administración pública emprendedora, tiene que reconocerse en razón de los valores democráticos. La gestión pública tiene costos, ventajas y realizaciones que desde la óptica de

<sup>28</sup> "Profesionalizar, para nosotros, significa idoneidad entre las funciones desables y quienes las desempeñan; transparencia y apertura en los criterios de incorporación al sector público para asegurar que realmente lleguen, permanezcan y asciendan los mejores y no sólo los más cercanos; profesionales para evaluar el desempeño y premiarlo sólo cuando realmente sirva a la sociedad, y no a intereses políticos inmediatos de cualquier signo; profesionalismo que es también capacitación y actualización permanentes, no para aprender hacer, sino para hacer mejor lo que se sabe; profesionalización en marco de leyes y de seguridad laboral, que sin embargo no signifique mayor privilegio que el poder demostrar la vocación de servicio y la posibilidad de prestarlo cada vez con mejores calificaciones; profesionalizar para darnos la oportunidad de poner en marcha un nuevo código ético, pero un código activo, capaz de salvar a la administración pública de la corrupción, y de ponerla decididamente al servicio de la democracia que está reclamando esta nueva etapa de nuestro país". Mauricio Merino, *Palabras pronunciadas en la inauguración del Foro Nacional La profesionalización del Servicio Público*, organizado por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y el Instituto Nacional de Administración Pública, los días 9, 10 y 11 de septiembre de 1996, p. 15.

<sup>29</sup> "El sector público requiere una renovación que revitalice sus esquemas de trabajo, reoriente sus incentivos, simplifique sus procedimientos y modernice sus métodos de gestión". *Ibid.*, p. 65.

<sup>30</sup> "A partir de 1997, las dependencias y entidades deberán presentar y acordar con la Secdam y la SHCP un conjunto selecto de indicadores de desempeño, que permita a cada dependencia o entidad: evaluar los resultados de su gestión en términos de la calidad, costos unitarios y pertinencia de sus servicios; medir los efectos que sus acciones estén teniendo en la sociedad o en los beneficiarios a los que se orientan sus programas; y asegurar que se dé cumplimiento a los objetivos institucionales propuestos". *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1996, p. 53.

---

---

la vida pública son importantes para los ciudadanos. Y en México, la ciudadanía ha planteado la necesidad de que la función pública sea eficiente y diáfana para tener más confianza en las instituciones gubernamentales y administrativas.

## **Conclusión**

Si la democracia es un sistema de vida deseable y factible, es también un conjunto de espacios donde los actores, procesos, tiempos, contextos e instituciones tienen su dinámica intensa, que la caracteriza como un gobierno de incertidumbre. En la democracia no hay procesos determinados, sino modificables con base en la convivencia de los opuestos. Es un gobierno de incertidumbre porque los consensos y los disensos se reestructuran todos los días. Además, la aternancia en el poder da opción de renovar el timón del gobierno y las instituciones de la administración pública.

La competitividad de la democracia es el marco en el que sea sitúan las tendencias de la vida política en México. La transición que vive no tiene punto de retorno. Marca el final de un modo de vida en pro del corporativismo y la emergencia de otro considerado deseable y factible en el cual los ciudadanos sean tomados en cuenta.

Un gobierno de y para los ciudadanos es el ideal democrático que en México se apoya con luchas, protestas, disidencias y propuestas. El gobierno de y para los ciudadanos es compatible con el establecimiento del Servicio Público Profesionalizado, es decir, con la carrera administrativa que permitiría que la igualdad y la equidad sean los valores públicos necesarios para integrar una planta de funcionarios competentes y responsables ante lo que México desea tener, a saber: una sociedad abierta, justa y democrática.